

Mar del Plata, 07 de Septiembre de 2012.-

**AUTOS Y VISTOS:** Estos caratulados "B., S. G. C/ ANSeS S/ AMPARO" Expediente N° 8.428, de trámite por ante éste Juzgado Federal N° 4, Secretaría "AD-HOC", traídos a despacho a los fines de dictar sentencia definitiva y de los que:

**RESULTA:** I) Que a fs. 9/13 se presenta S. G. B., por su propio derecho y con patrocinio letrado, promoviendo formal acción de amparo conforme lo previsto en el art. 43 de la Constitución Nacional y la Ley 16.986, contra el ESTADO NACIONAL (ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL), a fin de obtener la restitución inmediata del pago de la asignación familiar por su hija y del resto de las asignaciones que le pudieren corresponder, atento la notoria inconstitucionalidad del tope establecido por el Decreto 1482/2011.-

Relata que como consecuencia del aumento del 10 % del sueldo dispuesto por su empleador, la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón, le quitaron las asignaciones familiares que venía percibiendo, al excederse el tope de \$ 5.200 fijado por el decreto en cuestión.-

Manifiesta que el citado afecta el carácter de "integral e irrenunciable" de la seguridad social establecido por el art. 14 bis de la Carta Magna, lo cual significa que la protección que otorgue el Estado en materia de seguridad social debe estar referida a todos los habitantes, cubriendo todas sus contingencias y demandas vitales, tal como es el hecho de la crianza y mantenimiento de los hijos. Refiere que la reforma del 94 de la Constitución Nacional, estableció en el art. 75 la facultad del congreso de legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados, en especial respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.-

Cita jurisprudencia y doctrina en apoyo a su postura. Analiza los requisitos de procedencia del amparo.-

Ofrece prueba, hace reserva del caso federal, peticona el dictado de una medida cautelar y oportunamente se dicte sentencia haciendo lugar al amparo, con expresa imposición de costas.

II) Que a fs. 28/30 se presenta la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) a través de letrado apoderado, contestando el informe circunstanciado requerido.-

Señala que yerra la actora el interponer la presente demanda contra la ANSeS, toda vez que la amparista resulta ser empleada de la Municipalidad del General Pueyrredón y la obligación aquí reclamada queda en cabeza de la misma, y es en su caso, a quien debe pedirse explicaciones.-

Explica que el art. 19 de la ley 24.714 determina la cuantía de las asignaciones familiares, de acuerdo al desarrollo de la actividad económica, índice de costos de vida o de variación salarial y situación económica social de las distintas zonas. Agrega que el tope fue fijado en la suma de \$ 5.200 y en consecuencia, los trabajadores que

perciban una remuneración superior al mismo no percibirán o dejaran de percibir la asignación.-

Solicita la aplicación del art. 21 de la ley 24.463, se opone a los astreintes y hace reserva del caso federal. Peticiona que oportunamente se desestime la presente acción de amparo.-

III) Es así que a fs. 34 quedan estos obrados en condiciones de dictar el pronunciamiento definitivo, por lo que se llama AUTOS PARA DICTAR SENTENCIA, providencia que a la fecha se encuentra firme y consentida.-

**Y CONSIDERANDO:** I) Que la presente acción de amparo instaurada por S. G. B., contra el ESTADO NACIONAL (ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL), tiene por finalidad obtener la inmediata restitución del pago de la asignación familiar por su hija y del resto de las asignaciones que le pudieren corresponder, atento la notoria inconstitucionalidad del tope establecido por el Decreto 1482/2011.-

Preliminarmente, en torno a la excepción de falta de legitimación pasiva deducida por el accionado, estimo recordar que esta acción de corte netamente constitucional tiene como fin primordial la tutela de una manera urgente e inmediata de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución, los Tratados y las Leyes (*art. 43 CN y art. 1 Ley 16.986*). Constituyendo una herramienta fundamental de nuestro ordenamiento jurídico para que toda persona pueda obtener “*sin demora alguna*” una pronta normalización de los derechos lesionados o amenazados por un acto u omisión de la autoridad pública o de particulares.-

De ahí que entiendo que las cuestiones procesales -como la planteada por la demandada- resultan tributarias de dichos fundamentos y no a la inversa.-

Es que es función indeclinable de los jueces el resolver las causas sometidas a su conocimiento, teniendo como norte el asegurar la efectiva vigencia de la Constitución Nacional. sin que puedan desligarse de este esencial deber, so pretexto de limitaciones de índole procesal. Esto es especialmente así, si se tiene en cuenta que las normas de ese carácter deben enderezarse a lograr tal efectiva vigencia y no a turbarla (*Fallos: 313:1513*). Máxime teniendo en cuenta que la judicatura no puede caer en excesos rituales manifiestos (CSJN, “*Colalillo, Domingo c/ Cía. de Seguros España y Río de la Plata*”, *Fallos: 238:550*), como así también los principios de economía y celeridad procesal.-

En esa misma sintonía, la propia ley 16.986, que regula el régimen del amparo en el orden nacional, veda a las partes la articulación de cuestiones de competencia, excepciones previas e incidentes.-

Sin perjuicio de ello, cabe recordar que hace pocos años fue instituido el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) y fueron disueltas las tradicionales cajas de asignaciones familiares, asumiendo la ANSeS todas sus funciones y objetivos. Pero se da la particularidad que en la Argentina coexisten con el régimen nacional de asignaciones familiares y la AUH (ambos administrados por la ANSES) un conjunto de sistemas

provinciales similares que brindan cobertura a los empleados públicos provinciales y municipales, así como a los jubilados y pensionados de las provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la Nación (tal es el caso de la Provincia de Buenos Aires), cuyo régimen es idéntico y mantiene las mismas escalas que aquí se cuestiona (*Conf. CIFRA, Centro de Investigación y Formación de la Republica Argentina, Documento de Trabajo N° 12, "Información sobre Asignaciones Familiares e Impuesto a las Ganancias. Como afectan a los trabajadores"*). Una muestra de ello es que el art. 16 de la Ordenanza 20710 que fija el presupuesto 2012 para el Municipio de General Pueyrredón, se remite al importe de las asignaciones fijadas por la ley 24.714.-

Consecuentemente, considero improcedente la defensa esgrimida por la demandada, más aun cuando en autos solo se cuestiona el tope de las mismas y no la forma de pago, cuyo tratamiento excede al presente.-

II) Adentrándome al fondo de la cuestión, cabe señalar que las asignaciones familiares son prestaciones no remunerativas que contempla el Sistema de Seguridad Social para compensar al trabajador de los gastos que le pudieran ocasionar sus cargas de familia. No integran el salario, ya que son asignaciones no remunerativas y, por ende, no están sujetas a aportes ni a descuentos previsionales ni tienen incidencia en el SAC, ni en las indemnizaciones, ni en las licencias, y además, son inembargables (*Conf. Julio Armando Grisolia, "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Tomo III, Editorial Abeledo Perrot*).-

En nuestro país están reguladas por la ley 24.714, que instituye con alcance nacional y obligatorio, un régimen de asignaciones familiares basado en: a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo; b) Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez; c) Un subsistema no contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal (art. 1).-

Siendo el Decreto 1482/2011, que aquí se cuestiona, la última normativa que actualizó los rangos, topes y montos de las Asignaciones Familiares y Universales para la Protección Social.-

Coincido plenamente con el principio de que al Poder Judicial le está vedado ingresar en el análisis de la oportunidad, mérito y conveniencia de las decisiones políticas, como así también con el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos (*art. 12 ley 19.549*).-

Sobre el punto, nuestro Máximo Tribunal también señaló que no resulta competencia del Poder Judicial pronunciarse sobre la eficacia o ineficacia de las leyes bajo su concepto puramente económico o financiero, apreciando si éstas pueden ser benéficas o perjudiciales para el país (*Fallos: 150:89; 332:1572*). Ni tampoco juzgar el mérito de las políticas económicas decididas por otros poderes del Estado, sino ponerles un límite cuando violan la Constitución (*Fallos: 332:1572*), declarando si repugnan o no a los principios y garantías contenidos en la misma.-

La Excma. Cámara Federal de Apelaciones local, recientemente en los autos "*Duran Julio c/ AFIP s/ Amparo*" (sentencia del 02.07.12 registrada al T° 28 F° 5547), sostuvo que "*...esta Alzada participa de la corriente doctrinaria y jurisprudencia elaborada en torno a las facultades del Poder Judicial para el control de los actos de los otros Poderes del Estado, regulados por la CN, en el sentido de que no se puede relegar el control de constitucionalidad sobre la legalidad de tales actos y su sometimiento al artículo 28 CN, en punto a la razonabilidad de los mismos para evitar que incurran en arbitrariedad; lo que no implica que se pueda analizar so pretexto de ello razones de oportunidad, merito o conveniencia de los actos administrativos. Y es en ese marco limitativo, impuesto por el principio republicano de la división de poderes, que se examinara la cuestión traída a juzgamiento...*".-

Entonces, en autos resulta necesario dilucidar si como consecuencia del tope a las asignaciones familiares vigente, existe una afectación de los derechos del amparista, teniendo presente para ello que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto de jerarquía legal constituye la más de las delicadas funciones a encomendar a un tribunal de justicia, configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico (*Fallos: 303:248; 312:72; 324:920, entre muchos otros*), por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (*Fallos: 315:923; 328:4542*).-

III) En ese sendero, debe tenerse en consideración que en la última década, caracterizada por la gran crisis económica y social que afrontó nuestro país a comienzos del año 2002, el tope a las asignaciones familiares fue sufriendo diversas actualizaciones por parte del Estado Nacional.-

Los decretos nros. 368/04 y 1691/04 ampliaron los topes a \$ 1.725 y 2.025 a partir del 01.03.04 (art. 1) y 01.10.2004 (art. 2) respectivamente. El decreto nro. 1134/05 a partir del 01.09.2005 elevó a \$ 2.600 y \$ 3.000 respectivamente los topes máximos de remuneración establecidos en el primer párrafo y segundo párrafo del artículo 3 de la Ley 24.714. El decreto nro. 33/07 a partir del 01.01.07 elevó a \$ 3.000 y \$ 3.500 respectivamente los topes aludidos. El decreto 1591/08 a partir de septiembre de 2008 eleva el tope a \$ 4.800. Los decretos 1729/09 y 1388/10 aumentan los montos de las asignaciones familiares, pero mantienen los topes existentes. Finalmente el decreto 1482/11 eleva a \$ 5.200 el monto en cuestión.-

Sin embargo, en lo que va del 2012 y pese que ya faltan pocos meses para finalizar el año, el tope a las asignaciones familiares no ha sufrido modificación alguna. Ante lo cual, cabe preguntarse si dado el escenario económico/social reinante actualmente en la República Argentina y la situación particular del amparista, resulta razonable que dichos montos continúen inmutables.-

La razonabilidad, según el particular significado que a este concepto jurídico se le reconoce en la materia aquí examinada, quiere decir que la medidas utilizadas por la autoridad pública deben ser proporcionalmente adecuadas a los fines perseguidos por el legislador (*Fallos: 171:348; 199:483; 200:450; 248:800*), así toda vez que tal adecuación exista, es decir, siempre que la actividad estatal restrictiva no aparezca como patente y arbitrariamente desproporcionada con relación al objeto del acto, su revisión jurídica será improcedente (*Fallos: 327:4958*)-

Ahora bien, el propio texto expreso de la Ley de Asignaciones Familiares (24.714), faculta al Poder Ejecutivo Nacional a determinar la cuantía de las Asignaciones Familiares establecidas, de acuerdo al desarrollo de la actividad económica, índice de vida o de variación salarial y situación económica social de las distintas zonas, como así también incrementar los rangos y topes de las mismas (art. 19)-

Aspecto que pone de relieve la intención del legislador de atender a las variables económicas existentes en el país, a los fines de fijar e ir modificando los rangos y los topes de las asignaciones familiares.

En ese sentido, un indicador por excelencia de las variables socio/económicas que presenta un país en determinado momento y lugar, pero no el único, resulta ser los aumentos en los salarios de los trabajadores en relación de dependencia. Constituyéndose los mismos, en un parámetro preponderante a tener en cuenta para conocer la realidad.

Así, conforme surge de los informes publicados en la web oficial del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina ([www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)), en nuestro país en la última década se registraron las siguientes variaciones:

El Salario Mínimo Vital y Móvil registró subas del 43,5% en el año 2003, 45,3 % en el 2004, 35,6 % en el 2005, 23,2 % en el 2006, 21,8 % en el 2007, 24,5 % en el 2008, 19,1% en el 2009, 20,2 % en el 2010, 25 % en el año 2011 y recientemente se acordó un 25 % para el 2012.-

La Remuneración Promedio de los Asalariados Registrados del Sector Privado, registró subas del 13,4 % en el año 2003, 14,4 % en el 2004, 16,9 % en el 2005, 21,4 % en el 2006, 21,1 % en el 2007, 29 % en el 2008, 20,7 % en el 2009, 26,1 % en el 2010 y 32 % en el año 2011. Montos similares se registraron en los aumentos de Salario Conformado Promedio de Convenio.-

Un dato para nada menor, también está dado por los sucesivos aumentos que fue recibiendo el sector pasivo de nuestra sociedad, ya que los Jubilados y Pensionados,

obtuvieron subas en sus haberes del 19,03 % en el año 2009, 25,11 % en el 2010, 34,15 % en el 2011 y 29,04 % en el 2012, tal como se desprende de la web oficial de la ANSeS ([www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar)).

Inclusive el mismo INDEC, cuyos números distan notablemente de los parámetros referenciados, registro variaciones en el Índice Nivel General de Precios al Consumidor –GBA- durante el año 2010 del orden del 10 %, en el 2011 del 8,8 % y de Enero a Julio del 2012 del 5,6 % (ver web oficial del INDEC, [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)).

De lo expuesto, queda de relieve que en los últimos años la totalidad de los indicadores aludidos sufrieron diversas subas año a tras año, incluso durante este 2012. Sin embargo, no sucedió lo mismo con el tope a las asignaciones familiares, que permanece estático desde el año 2011 en \$ 5.200 (Decreto 1482/11).

En ese orden de ideas, considero oportuno señalar que los propios decretos que en la última década aumentaron los topes bajo examen, contienen una mención expresa a la situación imperante en el país y que justifican la actualización de los mismos.-

De esta manera el Decreto 368/04 refiere: *“...Que los cambios económicos, políticos y sociales que se han suscitado en el país en los últimos tiempos se encuentran reflejados en varios ámbitos, siendo uno de ellos el laboral, con la mejora salarial dispuesta recientemente...Que dicha situación podría desembocar, paradójicamente, en el hecho de que a pesar del aumento salarial dispuesto por el Estado Nacional, los trabajadores vean reducidos sus ingresos netos al dejar de percibir las asignaciones familiares que venían cobrando, por haber superado el tope previsto en la norma que las rige...”*. El Decreto 134/05 señala: *“...Que es necesario establecer topes y rangos de remuneraciones y haberes previsionales que habilitan al cobro de asignaciones familiares de acuerdo al desarrollo de la actividad económica y la situación económica y social de las distintas zonas...”*. El decreto 1591/08 destaca: *“...Que teniendo en cuenta las actuales circunstancias económicas, la clara vocación del Poder ejecutivo Nacional en la redistribución de la riqueza, y las facultades que confiere a este último el art. 19 de la ley N° 24.174 para establecer la cuantía de las prestaciones contempladas en la misma, se entiende conveniente incrementar los rangos, topes y montos de las asignaciones familiares...”*.-

De todo lo expuesto, queda de relieve que las variables socio/económicas que tuvo en cuenta el Estado Nacional para aumentar los topes bajo examen y que el propio art. 19 de la ley 24.714 refiere, persisten a la fecha de este decisorio y obligan a su actualización.-

IV) Sin lugar a dudas, la omisión aludida, repercute notoriamente en los derechos del amparista, quien producto de: la falta de actualización de los topes en cuestión; la inflación pública y notoria existente en nuestro país -que resulta patente en los indicadores transcriptos-; y las mejoras salariales alcanzadas por la clase obrera, queda excluida de dichos beneficios sociales pese a los módicos ingresos que percibe.-

## *Poder Judicial de la Nación*

No debemos perder de vista que la accionante es una trabajadora en relación de dependencia, que percibe mensualmente un salario como contraprestación por su trabajo personal, con el cual satisface las necesidades básicas e indispensables, propias y de su familia, tales como: alimentación, vivienda, vestimenta, educación, esparcimiento, entre muchos otros.-

Consecuentemente, no resulta razonable que el tope a las asignaciones familiares se mantenga intacto desde el año 2011, ello con grave detrimento a sus derechos amparados constitucionalmente.-

En nuestro país, las asignaciones familiares poseen base constitucional y se encuentran amparadas por el art. 14 bis de la Carta Magna, que garantiza la protección integral de la familia y la compensación económica familiar.-

La compensación económica familiar, comúnmente llamada *salario familiar*, consiste en una asignación dineraria que se adiciona al sueldo percibido por el trabajador. Las asignaciones de este tipo procuran sostener necesidades especiales, propias del Estado Nacional en sí mismo, o del mantenimiento y educación de los hijos, o las eventuales discapacidades de algún miembro de la familiar (*Conf. María Angélica Gelli, "Constitución de la Nación Argentina, Comentada y Concordada", Editorial La Ley*).-

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ratificado por ley 23.313) que goza de jerarquía constitucional por imperio del art. 75 inc. 12 CN, establece que los Estados partes reconocen: que se debe conceder a la familia, que es elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y educación de los hijos a su cargo (art. 10, apartado 1).-

La Corte ha sostenido en reiteradas oportunidades que la Constitución Nacional en cuanto norma jurídica reconoce derechos humanos para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, pues el llamado a reglamentarlos no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles todo el contenido que aquella les asigne; precisamente por ello, toda norma debe “garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los Tratados Internacionales vigentes sobre derechos humanos” (*Fallos: 327:3677; 332:2043*) y “garantizar”, significa “mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieren tener repercusiones negativas”, según indica en su Observación General nº 5 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que constituye el intérprete autorizado del Pacto homónimo en el plano internacional y cuya interpretación debe ser tomada en cuenta ya que comprende las “condiciones de vigencia” de este instrumento que posee jerarquía constitucional en los términos del art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional (*Fallos: 332: 709*).-

Finalmente, otro principio que resulta de innegable aplicación al caso de autos, es el de tutela judicial efectiva, que refuerza la protección aludida precedentemente y es fundamental para brindar una adecuada prestación del servicio de justicia.-

Todas las circunstancias apuntadas, conllevan al convencimiento de este magistrado que la falta de actualización en cuestión importa en los hechos una irrazonable afectación a los derechos de la amparista. Consecuentemente, corresponde declarar, en este caso en particular, la inaplicabilidad del tope a las asignaciones familiares, mientras perdure la omisión apuntada en el presente decisorio en torno al mismo.-

Queda de manifiesto que el Poder Judicial en determinados supuestos y dadas ciertas condiciones, debe poner coto a situaciones que denoten un ejercicio irrazonable del poder legítimo que ostenta la Administración, siempre y cuando sus decisiones resulten atentatorias del bien común de la Nación o de derechos y garantías amparadas por la Carta Magna. Extremo que se presenta en el caso de marras y ameritan a la procedencia de la acción de amparo, en los términos referidos.-

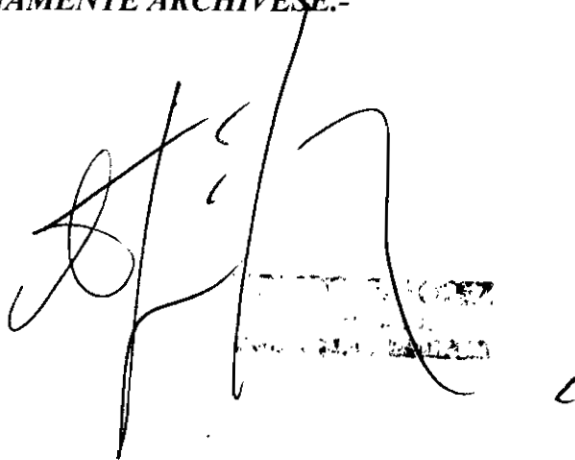
Por todo ello, con fundamento en la legislación, doctrina y jurisprudencia indicada, es que, **FALLO:**

I) HACIENDO LUGAR A LA ACCION DE AMPARO INSTAURADA POR S. G. B., CONTRA EL ESTADO NACIONAL (ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL).-

II) DECLARANDO, EN ESTE CASO EN PARTICULAR, LA INAPLICABILIDAD DEL TOPE A LAS ASIGNACIONES FAMILIARES, MIENTRAS PERDURE LA OMISIÓN APUNTADA EN EL PRESENTE DECISORIO.-

III) IMPONIENDO LAS COSTAS A LA DEMANDADA (art. 68 CPCCN).-

IV) **REGISTRESE, NOTIFIQUESE POR SECRETARIA -con habilitación de días y horas inhábiles- y OPORTUNAMENTE ARCHIVASE.-**

A handwritten signature in black ink is written over a rectangular stamp. The signature is stylized and appears to be 'A. H. A.'. The stamp is partially obscured by the signature and contains some illegible text.